

نارسایی‌های نظام جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۰۴/۲۱

تاریخ پذیرش: ۹۸/۰۷/۳۰

محمدرضا مالکی *

ابوالحسن فقیهی **

ناصر میرسپاسی ***

چکیده

مقاله حاضر با بهره‌گیری از رهیافت نهادی به تحلیل نارسایی‌های نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران می‌پردازد و این پرسش مطرح می‌شود که نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران کدامند؟. برای پاسخ به این پرسش، این مقاله، نقطه عزیمت را مطالعات اکتشافی و مبانی نظری، تحلیل داده‌های آرشیوی، نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر این حوزه و مقایسه تجارب بین‌المللی قرار داده است. این تحقیق مقطعی در حیطه پارادایم تفسیرگرایی تعریف می‌شود. منابع داده‌ها در این تحقیق عبارت از مشاهدات میدانی (مصاحبه)، اسناددولتی، منابع تاریخی، روزنامه‌ها، و سایر رسانه‌ها است. در این پژوهش از مصاحبه‌های نیمه ساختار یافته و عمیق و مطالعه داده‌های آرشیوی استفاده شده است. آسیب‌شناسی نهادهای رسمی حاکم بر این حوزه از طریق مصاحبه با خبرگان اجرایی و تحلیل آن‌ها با بهره‌گیری از تحلیل تم صورت پذیرفته است. جهت انتخاب هدفمند خبرگان از طرح نمونه‌گیری گلوله برفی استفاده کردیم. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که نظام جبران خدمت در ایران علاوه بر اینکه از مشکلات ساختاری رنج می‌برد، متاثر از عوامل زمینه‌ای نظیر نظام بودجه‌ریزی، نظام مالیاتی، نظام مدیریت عملکرد، نظام شایستگی، تعدد مراجع تصمیم‌گیری در کشور، ضعف در شفافیت و نظارت، تفسیرپذیر بودن قوانین و مقررات، تنوع بی‌قواره در نظام‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران، و ضعف در ساختارهای تخصصی نظام اداری در دولت و مجلس، است.

واژگان کلیدی: نارسایی‌های جبران خدمت - نظام جبران خدمت - نهادهای رسمی - عوامل زمینه‌ای - قانون مدیریت خدمات کشوری - تحلیل تم

* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی،

تهران، ایران

** استاد مدیریت دولتی، دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)

*** استاد مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال چهاردهم، شماره ۵۴، تابستان ۱۳۹۸، صفحه ۲۹-۱

مقدمه

نظام جبران خدمت^۱ حوزه استراتژیک و کلیدی سازمان‌هاست که زمینه لازم را برای جذب متقاضیان کار، نگهداری کارکنان و همچنین نیل به اهداف استراتژیک سازمان فراهم می‌کند (عباس‌پور، ۱۳۸۴). این نظام باید براساس مؤلفه‌هایی همچون عدالت و انعطاف‌پذیری در پرداخت، شرایط محیط کار، ویژگی‌های شغل، توان مالی سازمان، تامین حداقل معیشت و رضایت‌مندی و ایجاد انگیزه در کارکنان بنا شده باشد. نظام غیرعادلانه و ناصحیح ممکن است باعث شود کارکنان تلاش خود را کاهش داده و به دنبال کار دیگری باشند و یا به عضویت سازمان دیگری درآیند. (سیدجوادین، ۱۳۷۸).

در ایران بخش عمومی به جهت حجم وظایف و فعالیت‌های دولت، گستره وسیعی از اقتصاد ایران را به خود اختصاص داده است و بخش قابل توجهی از نیروی کار کشور در بخش عمومی شاغل می‌باشند. در همین حال سهم قابل توجهی از اعتبارات عمومی کشور برای پرداخت حقوق کارکنان دولت صرف می‌شود. براساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷؛ ۳) دولت، اعتباری معادل یکصد و پنجاه و هفت هزار میلیارد تومان (حدود ۵۰ درصد اعتبارات عمومی) در سال ۱۳۹۸ برای هزینه‌های پرسنلی شاغلین دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته است که به این رقم بایستی اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی را نیز اضافه کرد. این امر حکایت از آن دارد که سهم قابل توجهی از بودجه عمومی صرف اداره نظام اداری کشور می‌شود. علیرغم این موضوع باز هم دولت نتوانسته است معیشت کارکنان خود را تامین کند، هرچند در بسیاری از موارد شاهد توزیع نامناسب اعتبارات عمومی بین دستگاه‌های اجرایی در زمینه اعتبارات مربوط به جبران خدمت و در نتیجه پرداخت‌های تبعیض‌آمیز هستیم که دلایل مختلفی بر این امر مترتب است. در همین حال ضعف در قوانین عمومی کشور نیز در تشدید این وضعیت تاثیرگذار بوده است. قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر در زمینه جبران خدمت کارکنان از ضعف‌های ساختاری رنج می‌برد. این امر در کنار ضعف در سایر نظام‌های پیرامونی سبب شده است که پس از گذشت دوازده سال از اجرای این قانون بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور از دامنه شمول این قانون خارج شوند. نتیجه آنکه این قانون به سندی ناکارآمد در حوزه جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی تبدیل شده است و

در حال حاضر نیز دستگاه‌های اجرایی در رقابت برای خروج از دامنه شمول این قانون قرار دارند (مالکی و همکاران، ۱۳۹۵). چنین وضعیتی در کنار ضعف در سازوکارهای شفافیت و نظارت در کشور امکان پرداخت‌های بلاوجه در بخش عمومی کشور را فراهم و در عین حال مدیریت منابع انسانی در بخش دولتی ایران را در اکثر موارد با چالش‌های جدی در زمینه جذب، نگهداری، و ایجاد تعلق و تعهد سازمانی مواجه کرده است. این پژوهش از طریق شناخت نظری، بهره‌گیری از تجارب بین‌المللی، و بررسی نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر جبران خدمت به تبیین نارسی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران در دو سطح عوامل درون‌زا و زمینه‌ای می‌پردازد تا بتواند مبنایی برای طراحی مدل جبران خدمت در ایران قرار گیرد.

ادبیات پژوهش

عدالت و تساوی در جبران خدمت کارکنان

عدالت از جمله اصول پایه‌ای نظام‌های جبران خدمت است و به عنوان معیاری برای تخصیص پاداش و پرداخت مبتنی بر عملکرد به تمامی کارکنان سازمان مورد استفاده قرار می‌گیرد. در یک نظام جبران خدمت، مفاهیم عدالت توزیعی و عدالت رویه‌ای را باید در هنگام توسعه و اصلاحات مربوط به نظام‌های جبران خدمت مورد توجه قرار داد. عدالت رویه‌ای بر عادلانه بودن روش‌های ارزیابی عملکرد و افزایش پرداخت بر مبنای شایستگی تاکید دارد. عدالت توزیعی بر عادلانه بودن رتبه‌بندی‌ها و افزایش دریاقتی‌ها در مقابل کار انجام شده متمرکز است. (پاینز^۲، ۲۰۰۹). نتایج تحقیقات هنمان^۳ (۱۹۹۲) نشان می‌دهد که ادراک کارکنان از عادلانه بودن نظام جبران خدمت در سازمان به پنج عامل بستگی دارد: عملکرد باید به وضوح تعریف شود، پاداش‌ها باید به اطلاع کارکنان برسند، پاداش باید متناسب با عملکرد مطلوب باشد، فرصت بهبود عملکرد باید وجود داشته باشد و رابطه بین پاداش و عملکرد باید همواره مورد تأکید مدیریت سازمان قرار داشته باشد.

پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد

تمایل به پرداخت‌های تشویقی یا پرداخت‌ها بر اساس عملکرد ناشی از چالش‌های رو به

رشد رقابت شدید است. با اینکه درجات موفقیت این گونه پرداخت‌ها در سازمان‌های مختلف متفاوت است، ولی آنها نقش بسیار مهمی در انگیزش کارکنان ایفا می‌کنند (خلیل نژاد، ۱۳۸۶). یک نظام جبران خدمت باید کارکنان را به گونه‌ای برانگیخته کند که در راستای تامین منافع سازمان رفتار کنند. به طور کلی، اهداف نظام پرداخت بر مبنای عملکرد را می‌توان در سه دسته کلی مطرح نمود: افراد را به عضویت در سازمان؛ انجام فعالیت با بهره‌گیری از حداکثر مهارت و ماندن در سازمان ترغیب کند (کاس^۴، ۲۰۰۸). بررسی پژوهش‌های انجام شده در این زمینه نشان می‌دهد تلاش برای معرفی پرداخت مبتنی بر عملکرد در بخش عمومی به دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ و به برخی از کشورهای OECD بر می‌گردد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۰۵)، کاردونا^۵ (۲۰۰۷)). یافته‌های حاصل از مطالعات انجام شده نشان می‌دهد در کشورهای مختلف در زمینه اجرای نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد تفاوت‌هایی وجود دارد. همچنین یافته‌ها حکایت از این دارند که انگیزه استفاده از نظام پرداخت مبتنی بر عملکرد در کشورهای مختلف متفاوت بوده است. بانک جهانی در گزارشی تحت عنوان «انعطاف‌پذیری پرداخت و عملکرد دولت» (۲۰۱۴) در کشورهای در حال گذار^۶، اینگونه نتیجه‌گیری می‌کند که ارائه مشوق‌های مالی از طریق انعطاف‌پذیری پرداخت می‌تواند عملکرد کارکنان را در بوروکراسی‌های دولتی بهبود دهد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در گزارشی تحت عنوان «خط‌مشی‌های پرداخت مبتنی بر عملکرد برای مستخدمین دولتی»^۷ (۲۰۰۵) نشان می‌دهد دو سوم کشورهای عضو OECD پیوندهایی را میان ارزیابی عملکرد و پرداخت در خدمات کشوری برقرار کرده‌اند.

پرداخت به مدیران ارشد و مقامات سیاسی و سازوکارهای کنترلی آن

بررسی مطالعات انجام شده نشان از آن دارد که موضوع جبران خدمت مقامات و مدیران ارشد اجرایی با مباحث مربوط به حوزه نظارت و شفافیت گره خورده است (دبیرخانه هیأت کارفرمایان بخش عمومی^۸ ۲۰۱۹؛ قانون نظارت غیر اجباری قبرس ۲۰۰۹؛ قانون شفافیت پرداخت بخش عمومی لتونی^۹ ۲۰۱۶؛ گزارش دولت نیوزیلند از شفافیت پرداخت مدیران ارشد ۲۰۱۶). نتایج پژوهش‌های این حوزه نشان می‌دهد در اکثر کشورها سازوکارهای کنترلی برای حقوق مدیران ارشد اجرایی و مقامات ارشد به طرق

مختلف و بنا به دلایل مختلف مورد تأکید و توجه بوده است. در حوزه پرداخت مدیران ارشد اجرایی و مقامات عالی رتبه در ادبیات حوزه جبران خدمت در بخش عمومی مهم‌ترین پژوهشی که ارائه شده است توسط برانی^{۱۰} (۲۰۱۷) و تحت عنوان «تنظیم پرداخت‌های مدیران ارشد در بخش دولتی و نیمه‌دولتی در اتحادیه اروپا» می‌باشد. این مطالعه به بررسی اقدامات و خط‌مشی‌های حاکم بر بخش‌های دولتی و نیمه دولتی در میان اعضای اتحادیه اروپا در زمینه تنظیم حقوق مقامات اجرایی رده بالا، بین سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۶ می‌پردازد. در این تحقیق مفاهیم سیاسی، مدیریتی، قانونی و اجتماعی سیاست‌های تنظیمی در هشت کشور منتخب اتحادیه اروپا یعنی هلند، بلژیک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، لهستان، سوئد و بریتانیای کبیر مورد ملاحظه قرار گرفته است. از این ارزیابی تغییرات بین کشوری بر حسب میزان پاداش‌ها، ساختار حقوق‌ها، موضوع‌ها و ملاحظات در خصوص میزان پرداخت، مقررات میزان حقوق و تعیین حدود گروه‌هایی از مقامات که در معرض تنظیم هستند نشان داده شده است. پژوهش‌های این حوزه نشان می‌دهد در اکثر کشورها سازوکارهای کنترلی برای حقوق مدیران ارشد اجرایی و مقامات ارشد به طرق مختلف و بنا به دلایل مختلف مورد تأکید و توجه بوده است.

شفافیت و نظارت

در ادبیات مربوط به اصلاح مدیریت بخش عمومی گفته می‌شود که بدون شفافیت در روابط مالی بخش عمومی، راهکارهای تقنینی و نظارتی معطوف به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد، چندان کارآمد نیستند. این نتیجه بر این فرض است که ساختار بروکراتیک مستعد افزایش دریافتی‌ها، بالاخره راهکار احتمالی قانونی یا مقرراتی مناسب برای سوءاستفاده را پیدا خواهد کرد و برعکس در محیط شفاف، حتی در صورت وجود بستر مساعد قانونی برای سوءاستفاده، احتمال اضافه برداشت از منابع عمومی کاهش پیدا خواهد کرد. (برتوک^{۱۱}، ۲۰۰۲؛ مرگل^{۱۲}، ۲۰۱۲). طی دهه اخیر، حداقل بیش از ۵ حرکت یا نهاد جهانی معطوف به شفافیت مالی بخش عمومی ایجاد یا تقویت شده است که از جمله این نهادها می‌توان به مسئولیت‌پذیری مالی عمومی (PEFA)^{۱۳}، مشارکت دولت‌های شفاف (OGP)^{۱۴} مشارکت جهانی برای مسئولیت‌پذیری اجتماعی (GPSA)^{۱۵} حرکت جهانی برای شفافیت مالی (GIFT)^{۱۶} حرکت جهانی برای شفافیت

بودجه‌ای، مسئولیت‌پذیری و مشارکت (BTAP)^{۱۷} و طرح بودجه‌های باز بانک جهانی (WBIOG)^{۱۸} اشاره کرد (آتش‌بار، ۱۳۹۵). در کنار نظارت بیرونی و سازوکارهای شفافیت متکی بر انتشار عمومی داده‌های پرداخت مالی به عوامل بخش عمومی، سازوکارها و نظام‌هایی نیز برای تقویت نظارت درونی بر این پرداخت‌ها توسعه داده شده است. از جمله مهمترین این سازوکارها، حرکت به سمت حساب واحد خزانه در انجام دریافت‌ها و پرداخت‌های عمومی است. به طور کلی، ساختارهای کارآمد مدیریت مالی عمومی (PFM)^{۱۹} عموماً بر بستر سامانه‌های اطلاعاتی مدیریت مالی عمومی (PFMIS)^{۲۰} به روز و کارآمد شکل می‌گیرند. در کنار حساب واحد خزانه، حرکت به سمت مالیات بر مجموع درآمد نیز از جمله ابزارهای شفاف‌سازی دریافتی‌های عوامل بخش عمومی به شمار می‌رود. نظام مالیاتی مبتنی بر اخذ مالیات از مجموع درآمد^{۲۱}، تمام انواع درآمد از منشاء عمومی و خصوصی را زیر نظر می‌گیرد و به این ترتیب، امکان بروز برخی فسادهای ناشی از فعالیت عوامل فعال در بخش عمومی از مسیرهای غیر متعارف (ناشی از اطلاعات درونی، تخطی‌کننده از اصل تعارض منافع در فعالیت در بخش عمومی، حرکت از بخش عمومی به خصوصی و بالعکس) کاهش پیدا می‌کند.

عوامل زمینه‌ای^{۲۲} مؤثر بر نظام جبران خدمت

صراف و آراسته (۱۳۸۵) چهار عامل زمینه‌ای شامل فرهنگ، نظام قانونی – سیاسی^{۲۳}، سرمایه انسانی^{۲۴} و نظام اقتصادی^{۲۵} را بر نظام جبران خدمت مؤثر می‌دانند. مطالعات دیگر نشان می‌دهد علاوه بر عوامل زمینه‌ای یاد شده در بالا، عوامل متعدد دیگری نظیر نظام‌های مالیات‌ستانی، بودجه‌ریزی، مدیریت عملکرد، قانونگذاری نیز بر نظام‌های جبران خدمت مؤثرند (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵). عبدالحمید و بارادی (۲۰۱۰) در مطالعه‌ای که تحت عنوان اصلاح سیستم پرداخت برای کارمندان دولت انجام داده اند به نقش عوامل زمینه‌ای در حوزه جبران خدمت در کشور مصر می‌پردازند و بیان می‌دارند که عواملی نظیر ضعف در شفافیت و نظارت، عدم انتشار عمومی اطلاعات حقوق، فساد اداری، و فقدان نظام مدیریت عملکرد در کنار ضعف در نظام قانونگذاری این کشور سبب شده بیش از ۴۰ نوع نظام پرداخت در بخش دولتی وجود داشته باشد که از جمله دلایل اصلی مشکلات حاکم بر پرداخت در بخش

دولتی این کشور است.

بررسی پیشینه موضوع در داخل و خارج از کشور حکایت از این دارد که نظام جبران خدمت در بخش عمومی حوزه‌ای است که با خلأها و کاستی‌های مطالعاتی فراوانی روبروست. از آنجا که در پژوهش‌های خارجی و داخلی، وضعیت جبران خدمت در ایران و چگونگی بهبود آن مغفول مانده است این پژوهش با رویکردی اکتشافی و در قالب رهیافت نهادی به تبیین چرایی و چیستی مشکلات حاکم بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران در دو سطح عوامل درونی نظام و عوامل زمینه‌ای می‌پردازد.

پرسش‌های پژوهش

با توجه به هدف پژوهش، که «تبیین و تحلیل نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران» است، پرسش محوری پژوهش این است که «نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران کدامند؟». یافتن پاسخی مناسب برای این سؤال، نیازمند طرح پرسش‌های فرعی و پاسخگویی به آن‌ها است که بر این اساس، پرسش‌های فرعی ذیل طراحی شده‌اند: الف) نهادهای رسمی جبران خدمت در ایران کدامند؟ ب) قوانین و مقررات حاکم بر نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران کدامند؟ ج) اصول عام جبران خدمت در بخش دولتی براساس تجارب بین‌المللی کدامند؟ د) نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران با چه مشکلات فنی و محتوایی مواجه است؟ ه) عوامل زمینه‌ای تاثیرگذار بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران کدامند؟ این پژوهش بر آنستکه از طریق پاسخ به این پرسش‌ها، نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران را از دو منظر مولفه‌های درونی و مولفه‌های زمینه‌ای مشخص کند.

روش تحقیق

مقاله حاضر در چارچوب رهیافت نهادی تنظیم شده است. بر این مبنا نقطه عزیمت خود را مطالعه نهادها، قوانین و رویه‌ها و ترتیبات ناشی از آنها قرار می‌دهد. رهیافت نهادی از روش‌های توصیفی - نهادی، قانونی - رسمی و مقایسه‌ای - تاریخی استفاده می‌کند (رودس ۱۳۸۴، ۸۵). با توجه به ویژگی اول، توصیف و تحلیل نهادهای رسمی، بخش عمده‌ای از این تحقیق را تشکیل می‌دهد. این امر برای شناخت وضع موجود نظام

جبران خدمت در بخش دولتی ایران و آسیب‌های آن ضرورت دارد. انتخاب هدفمند نمونه‌هایی از گزارش‌های متولیان و نهادهای نظارتی در زمینه حقوق و مزایای دستگاه‌های اجرایی و مصاحبه با شماری از کارشناسان و خبرگان دانشگاهی و اجرایی برای بررسی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در این زمینه و نقاط قوت و ضعف نظام‌های مربوط با استدلال استقرایی صورت گرفته است. در چارچوب ویژگی قانونی - رسمی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اداری نقطه عزیمت شناخت نهادهای فعال در این حوزه قرار می‌گیرد و قوانین و مقررات حاکم بر جبران خدمت با تاکید بر قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر، در زمینه جبران خدمت بررسی می‌شود. این ویژگی مهمترین محوری است که موجب اتخاذ روش نهادی برای این تحقیق شده است. ویژگی تطبیقی - تاریخی در تحلیل نارسایی‌های جبران خدمت کارکنان و تحلیل تطبیقی تجارب بین‌المللی منعکس می‌شود. البته ویژگی تاریخی به ریشه‌های تاریخی نارسایی‌های نظام پرداخت محدود می‌شود و در این تحقیق، در حد دسترسی به منابع و مستندات نمود چندانی ندارد. در چارچوب تحلیل تطبیقی، که هدف استخراج اصول عام نظام جبران خدمت است به مقایسه جبران خدمت کارکنان در سطح ملی هشت کشور با استفاده از مدل تحلیل مقایسه‌ای شش وجهی می‌پردازیم. بررسی تجارب این کشورها برای شناخت رویه‌های مشترک احتمالی میان آنها صورت می‌گیرد تا در صورت قابلیت کاربرد، برای تبیین نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران از آنها استفاده شود. آنچه در اینجا اهمیت دارد آگاهی از پاسخ‌های متفاوت دولت‌های ملی به مسائل مشابه و مشترک است که فرصت یادگیری و درس‌آموزی را فراهم می‌کند (رز، ۱۳۹۰)؛ لذا تجارب کشورهای منتخب براساس دسترسی به آنها انتخاب و با استفاده از مدل با هم مقایسه می‌شود و اصول عام جبران خدمت از آن استخراج می‌گردد. تحلیل تطبیقی ماهیت تفسیری دارد و اساس را بر کمی کردن مولفه‌ها نمی‌گذارد مگر در مواردی که مبنای مقایسه‌ها کمی است. گرچه این شیوه با ضوابط اثبات‌گرایی سنخیت ندارد اما با جهت‌گیری کیفی رویکرد نهادی سازگار است.

پژوهش پیش‌رو در حیطه پارادایم تفسیرگرایی و نظریه نهادگرایی تعریف می‌شود. از این رو ادراک و شناخت محقق در تحلیل نتایج پژوهش سهم بسزایی داشته است. منابع داده‌ها در این تحقیق عبارت از مصاحبه، مشاهدات میدانی و اسناد، منابع تاریخی،

روزنامه‌ها و سایر رسانه‌ها است. به این معنا که داده‌های کیفی را با داده‌های کمی به طور همزمان ترکیب می‌کند. تحقیق از بعد زمان مقطعی^{۲۶} است و نهادهای رسمی و قوانین و مقررات در صورتی که هنوز بر این حوزه حاکم باشند مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. برای آسیب‌شناسی نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر جبران خدمت عمدتاً مدیران عالی و میانی دستگاه‌های متولی و خبرگان اجرایی به عنوان مصاحبه‌شونده انتخاب شده‌اند. بر اساس رویکرد نهادگرایی، انتخاب هدفمند نمونه‌ها در دستور کار قرار گرفت که به همین منظور طرح نمونه‌گیری زنجیره‌ای (گلوله برفی) برای نمونه‌برداری مناسب و هدفمند از جامعه هدف پژوهشی انتخاب شد. تحلیل نتایج مصاحبه با خبرگان از طریق تحلیل مضمون یا تم صورت پذیرفته است. مضمون بیانگر نکته مهمی در داده‌ها در مورد پرسش‌های پژوهش است و تا حدودی معنی و مفهوم الگوی مجموعه‌ای از داده‌ها را نشان می‌دهد. تحلیل مضمون همانند برخی دیگر از روش‌های تحلیلی مانند تحلیل گفتمان، روش تحلیل پدیدارشناسی تفسیری و نظریه داده بنیاد، در پی تشریح الگوهای داده‌های کیفی است. با این تفاوت که تحلیل مضمون به طور کامل به اصول نظریه داده بنیاد (که مستلزم تحلیل به منظور رسیدن به نظریه است) و همه مراحل آن پایبند نیست. تحلیل مضمون برخلاف نظریه داده بنیاد به یک چارچوب نظری وابسته نیست که از قبل وجود داشته باشد و لذا از آن می‌توان در چارچوب‌های نظری متفاوتی استفاده کرد (البته نه در همه چارچوب‌ها) و همچنین می‌توان از آن برای کارهای مختلف بهره گرفت (عابدی جعفری، تسلیمی، فقیهی، شیخزاده، ۱۳۹۰). از آنجا که تحلیل مضمون، تحلیل کیفی است، پاسخ روشن و سریعی در مورد اینکه مقدار داده‌های مناسب و مورد نیاز چقدر است که بر وجود مضمون یا اطلاق آن دلالت نماید وجود ندارد. بنابراین قضاوت پژوهشگر در رابطه با مضمون ضروری است (براون و کلارک^{۲۷}، ۲۰۰۶، ۸۲). برای جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز برای تحلیل نهادی از ابزار مصاحبه (در ابتدا ساختار نیافته و در ادامه نیمه‌ساخت‌یافته) استفاده شده است. برای این منظور به طور هدفمند ده نفر از متخصصان حوزه منابع انسانی و جبران خدمت و کارشناسان و مدیران ارشد دولتی شاغل در نهادهای رسمی حاکم بر جبران خدمت کارکنان که دارای حداقل ۲۰ سال تجربه کاری بودند و می‌توان آنان را واجد مرتبه خبرگی دانست انتخاب شدند. مشخصات خبرگان به شرح جدول ۱ می‌باشد.

جدول ۱. مشخصات خبرگان مورد مصاحبه

تجربه	سن	تحصیلات	سمت اعضای نمونه
۲۲	۴۷	فوق لیسانس حسابداری	مدیر کل خزانه وزارت امور اقتصاد و دارایی
۲۰	۴۹	دکتری و عضو هیات علمی	مدیر عامل و رئیس هیات عامل سازمان حسابرسی
۲۸	۵۲	فوق لیسانس	معاون فنی و حسابرسی امور اقتصادی و زیربنایی دیوان محاسبات کشور
۴۰	۷۰	قاضی عالی‌رتبه	رئیس سازمان بازرسی کل کشور
۲۷	۶۵	فوق لیسانس مدیریت استراتژیک	رئیس امور مدیریت مشاغل و نظام‌های پرداخت سازمان اداری و استخدامی کشور
۴۰	۷۰	دکتری مدیریت دولتی	معاون پارلمانی و منابع انسانی وقت سازمان اداری و استخدامی و عضو شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی
۲۷	۵۳	دکتری حقوق	معاون قضایی در امور توسعه و مدیریت منابع دیوان عدالت اداری
۳۵	۶۴	فوق لیسانس اقتصاد نظری	مدیر کل اسبق دفتر امور اقتصاد کلان و مشاور رئیس سازمان برنامه و بودجه کل کشور
۳۵	۶۸	دکتری اقتصاد	مدیر کل امور آموزش عالی سازمان برنامه و بودجه کشور
۳۵	۷۰	دکتری مدیریت دولتی	مدیر کل وقت نظام‌های پرداخت و ساختار و تشکیلات سازمان اداری و استخدامی کشور

گردآوری و تفسیر/تحلیل داده‌ها

فرایند کدگذاری تا تحقق کفایت نظری ادامه یافت و حد توقف انجام مصاحبه‌ها با این معیار مشخص شد. به این ترتیب در مجموع ۲۹۲ نکته کلیدی با کدهای نشانگر طی ۱۰ مصاحبه استخراج شد. در گام بعدی، این نکات کلیدی در قالب مفاهیم انتزاعی مفهوم‌سازی شدند و در ادامه مضامین پایه و مضامین سازمان دهنده پژوهش از طریق تبیین و ارتباطدهی میان آنها پدید آمدند. طول مدت هریک از مصاحبه‌ها بین یک تا دو ساعت متغیر بود که با موافقت مصاحبه شونده‌گان ضبط و بلافاصله از سوی پژوهش‌گر پیاده شده و فرایند تحلیل آنها شروع گردید. نخستین مرحله در فرایند کدگذاری مصاحبه‌ها نیز، کدگذاری باز است که طی آن، کدهای اولیه از بطن نکات استخراج شدند. این کدها در داده ذیل طبقه‌های مفاهیم که کلی‌تر و انتزاعی‌تر هستند دسته‌بندی شده‌اند. هرچند مفهوم نزدیک به هم نیز در ادامه ذیل گروه‌های کلی‌تر تحت عنوان مضامین پایه طبقه‌بندی شده‌اند که در نهایت مضامین سازمان دهنده پژوهش را به وجود آورده‌اند. به منظور افزایش پایایی و اعتبار یافته‌ها، گردآوری و تحلیل داده‌ها به

صورت همزمان صورت پذیرفته است. به این ترتیب مفاهیم تحلیل نهادها و قوانین و مقررات حاکم بر بخش دولتی ایران مبتنی بر ۱۵۰ کد اولیه هستند. جدول ۲ نمونه‌ای از استخراج کدهای اولیه از مصاحبه‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۲. نمونه‌ای از استخراج کدهای اولیه از مصاحبه‌ها

ردیف	نکات کلیدی	کدهای اولیه
PA93	بر هم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه کشور	حذف معاونت نظارت سازمان برنامه و بودجه
PA112	خروج دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری	ضعف در نظام قانونگذاری
PA118	وجود تبعیض در پرداخت‌های بخش عمومی	تنوع بلاوجه در نظام‌های پرداخت

این تعداد کد اولیه در مجموع به ۱۱۰ مفهوم اختصاص یافته‌اند که شامل ۵۸ مفهوم منحصر به فرد شده‌اند. بر همین اساس هریک از مضامین پایه نیز خود از یک یا چند مفهوم تشکیل شدند که آن مفاهیم در واقع بیانگر نارسی‌های جبران خدمت در بخش دولتی از منظر نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر بخش دولتی می‌باشند. بر این اساس تمامی ۲۹۲ کد اولیه علامت‌گذاری شده، به ۷۵ مضامین پایه اشاره داشته‌اند که با حذف موارد مشابه، ۴۲ مضمون پایه حاصل و در نهایت این مضامین در ۱۲ مضمون شامل ۶ عامل درون‌زا و ۶ عامل زمینه‌ای سازماندهی شده‌اند. در سازماندهی مضامین نهایی، اصول عام مستخرج از مدل تحلیل مقایسه‌ای تجارب بین‌المللی نیز مورد استفاده قرار گرفته‌اند.

جدول ۳. نمونه‌ای از استخراج مضامین سازمان‌دهنده از مضامین پایه

ردیف	مضامین سازمان یافته	مضامین پایه
۱	عدالت در پرداخت «عامل درون‌زا»	مجوزهای قانونی خارج از نظام پرداخت، استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایا، تنوع نظام‌های پرداخت
۲	شفافیت مالی «عامل زمینه‌ای»	انتشار عمومی اطلاعات حقوق حساب واحد خزانه مالیات از مجموع تمامی منشاءهای درآمد

تحلیل نهادی

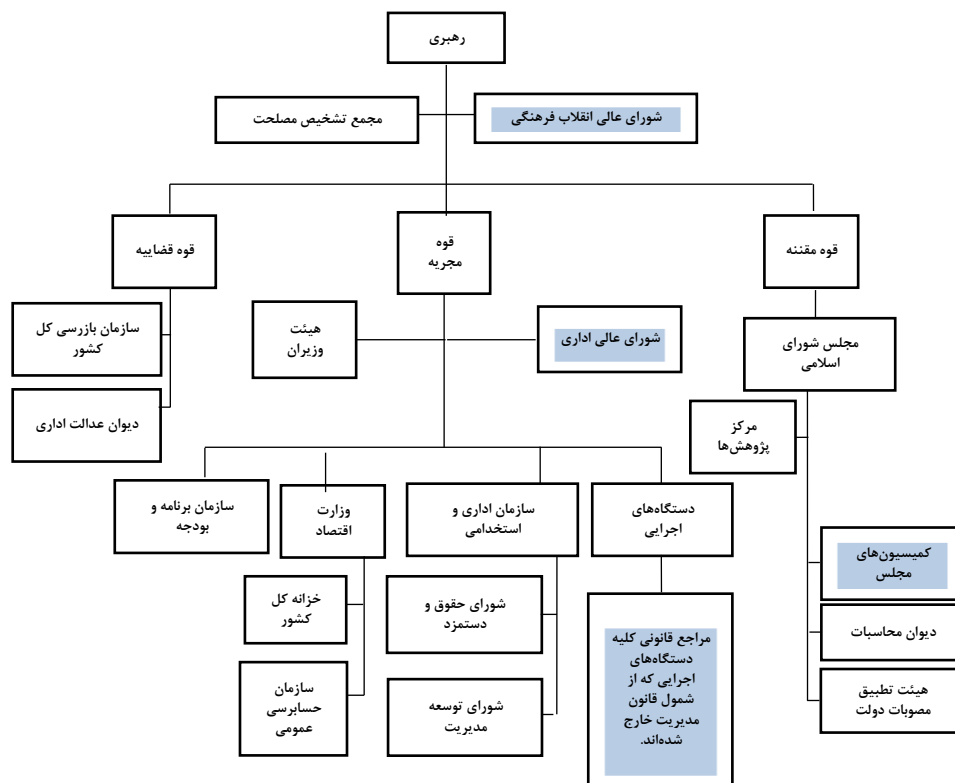
این بخش به شناسایی نهادهای رسمی و قوانین و مقررات حاکم بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران می‌پردازد.

شناسایی نهادهای حاکمیتی متولی جبران خدمت

قانون اساسی مهمترین سند تعیین‌کننده نقش‌ها و مسئولیت‌ها در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است. اصول قانون اساسی محدوده کلی وظایف و اختیارات قانونی قوای سه‌گانه و برخی نهادهای حکومتی را ترسیم می‌کند. به موجب قانون اساسی وظایفی بر عهده مجلس شورای اسلامی، سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه، هیات وزیران، دیوان محاسبات، مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری نهاده شده که به نحوی از انحاء چه از بعد اجرایی و مقررگذاری و چه از بعد نظارتی و تقنینی به حقوق و مزایای کارکنان در بخش دولتی در ایران ارتباط می‌یابد (نک. اصول ۵۴، ۵۵، ۷۱، ۱۱۰، ۱۲۶، ۱۳۸، ۱۷۳ و ۱۷۴).

پس از قانون اساسی، قوانین عادی در سطح فروتری سازمان‌های متولی این حوزه را تعیین می‌کنند. به موجب قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ وظایفی بر عهده سازمان اداری و استخدامی کشور، هیات وزیران، شورای حقوق و دستمزد، شورای توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، و همچنین شورای عالی اداری نهاده شده است (نک. مواد ۶۴ تا ۶۸، ۷۰، ۷۱، ۷۳ تا ۷۴، ۷۶، ۷۷، ۸۰، ۱۱۴ و ۱۱۶). قانون تشکیل سازمان حسابرسی مصوب ۱۳۶۲ سازمان حسابرسی را موظف به بازرسی قانونی و امور حسابرسی سالانه‌ی موسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها نظیر بنیاد مستضعفان، بنیاد شهید و ... کرده است (نک. تبصره ۲ ماده واحده). همچنین به موجب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، هیات امنای دانشگاه‌ها نیز از جمله نهادهای مرتبط با حوزه جبران خدمت کارکنان می‌باشند (نک. ماده ۱). در مورد آندسته از شرکت‌های دولتی که از شمول قوانین عمومی مستثنی شده‌اند، مجمع عمومی آنان در زمینه حقوق و مزایا دارای اختیارات قانونی می‌باشند. (نک. ماده ۵) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر... مصوب ۱۳۹۴ و ماده ۵۳) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه).

همچنین وزارت امور اقتصادی و دارایی به موجب قانون تشکیل وزارت امور اقتصادی و دارایی مصوب ۱۳۵۳ در زمینه تنظیم سیاست‌های اقتصادی و مالی کشور و همچنین تخصیص و پرداخت اعتبارات مصوب بودجه کل کشور اعم از اعتبارات جاری و عمرانی و اختصاصی به حساب‌های بانکی وزارتخانه‌ها و موسسات و سایر دستگاه‌های اجرائی، از طریق خزانه کل کشور با حقوق و مزایای کارکنان در بخش دولتی در ایران ارتباط می‌یابد. (نک، ماده ۱). نهادهای مذکور هر یک به نحوی در جبران خدمت کارکنان دارای نقش و مسئولیت هستند. نمودار ۱ نهادهای رسمی حاکم بر جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی ایران را به تصویر کشیده است.



نمودار ۱. وضع موجود نهادهای رسمی حاکم بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران

(تدوین از نویسندگان)

قوانین و مقررات حاکم بر نظام جبران خدمت

علیرغم دامنه شمول وسیع قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ که براساس ماده (۱۱۷) این قانون مقرر شد کلیه وزارتخانه‌ها، موسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، موسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون در مورد آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی در دامنه شمول این قانون قرار گیرند، لکن با گذشت نزدیک به ۱۲ سال از اجرای این قانون شاهد تنوع و تکثر نظام‌های جبران خدمت در گستره بخش عمومی کشور هستیم. نتایج بررسی‌های انجام شده نشان از آن دارد که در حال حاضر بیش از ۵۰ نوع نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران حاکم است.^{۲۸}

اصول عام جبران خدمت براساس تجارب بین‌المللی

در این بخش اصول عام جبران خدمت برگرفته از تجربیات کشورها^{۲۹} و از طریق مدل شش وجهی تحلیل مقایسه‌ای (شکل ۱) استخراج شده است، بدین شکل که با بررسی و مقوله‌بندی آثاری که درباره جبران خدمت در سایر کشورها منتشر شده، محورهای اصلی مورد پرسش در جبران خدمت در کشورهای مختلف مورد مقایسه قرار گرفته است.



شکل ۱- مدل تحلیل مقایسه‌ای نظام جبران خدمت (تدوین از نویسندگان)

از مطالعه تجارب بین‌المللی اصول عام زیر استخراج گردید که می‌تواند در شناسایی آسیب‌های نظام جبران خدمت کشور مورد استفاده قرار گیرد:

- برقراری عدالت و رفع تبعیض؛
- توجه به ساختار و رژیم سیاسی کشور در تعیین نظام جبران خدمت؛
- بهره‌گیری از الگوهای بخش خصوصی و توجه به پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد؛
- ایجاد شفافیت در پرداخت‌ها از طریق انتشار عمومی؛
- اتخاذ سازوکارهای مناسب برای جذب نیروهای متخصص؛
- حرکت به سمت مالیات بر مجموع درآمد و حساب واحد خزانه به منظور افزایش نظارت و شفافیت؛
- توجه به شاخص PPP^{۳۰} (نسبت قیمتی تبدیل برابری قدرت خرید براساس جی‌دی‌پی به نرخ ارز بازار) در تعیین حقوق گروه‌های مختلف حقوق بگیر؛
- تعیین نهاد تخصصی در زمینه جبران خدمت کارکنان در بخش دولتی؛
- تنوع در سطح هرم نیروی انسانی (کارکنان، مدیران ارشد اجرایی و مقامات)؛
- توجه به تناسب منطقی و معنادار بین حقوق گروه‌های مختلف در سطح عمودی و افقی؛
- ایجاد قواعد و معیارهای کنترل‌کننده پرداخت‌ها در بخش دولتی.

یافته‌ها

با مروری بر ادبیات جبران خدمت، تحلیل نهادهای رسمی و قوانین و مقررات مربوط به جبران خدمت در بخش دولتی ایران، اصول عام جبران خدمت مستخرج از مقایسه تجارب بین‌المللی و همچنین بهره‌گیری از دیدگاه صاحب‌نظران و خبرگان با بهره‌گیری از روش تحلیل تم، مشکلات و نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران در دو سطح درون‌زا و زمینه‌ای قابل دسته‌بندی و تحلیل می‌باشند.

عوامل درون‌زا

عدم تامین حداقل معیشت و تکافوی پرداخت‌ها

از جمله مشکلاتی که اکثر نظام‌های پرداخت در ایران با آن مواجهند عدم تامین حداقل

نیازهای مالی کارکنان است. این امر سبب شده است که بسیاری از کارکنان دولت به ویژه کارکنانی که در دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری کار می‌کنند اساساً از توان مالی کمی برخوردار باشند و در تأمین معیشت با مشکلات اساسی مواجه شوند. برخی از مصاحبه‌شوندگان معتقدند:

علیرغم پیش‌بینی‌های لازم در قوانین و مقررات، اما دولت‌ها در انجام وظیفه خود که تأمین معیشت شاغلین و بازنشستگان است کوتاهی می‌کنند، که بعضاً زمینه‌ساز تخلف‌های اداری توسط کارمندان و استنکاف آنان از وظایف قانونی نیز می‌شود.

دامنه شمول

یکی از مهمترین نکاتی که در رابطه با نظام جبران خدمت در ایران مطرح است موضوع دامنه شمول آن می‌باشد. این امر در تعیین محتوای تقریباً کلیه مواد قانون تأثیر مستقیم دارد. تعیین دقیق جامعه‌ای از دستگاه‌ها و کارکنان دولت که بتوان احکامی یکسان برای آنها وضع کرد از حساسیت و اهمیت بسیاری برخوردار است. مصاحبه‌شونده‌ای بر این عقیده است که:

تعمیم قانون مدیریت به کارکنان شرکت‌های دولتی (حتی شرکت‌هایی که مشمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است)، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی علیرغم حکم صریح قانون عملاً سبب شده است که به دلیل عدم توجه به موضوع دامنه شمول قانون، دولت اجرای آن را در مورد کارکنان شرکت‌های دولتی متوقف سازد یا اینکه بسیاری از آنها از شمول قانون خارج شوند.

نتایج مطالعات حکایت از آن دارد که عدم تعیین دقیق دامنه شمول قانون در کنار ضعف در ماهیت حقوقی برخی از دستگاه‌های اجرایی، سبب شده است که در حال حاضر بیش از ۵۰ نوع نظام پرداخت در بخش دولتی ایران حاکم باشد.

میزان پرداخت‌ها

بررسی‌ها نشان از آن دارد که میزان پرداخت‌ها در دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری در مقایسه با بخش‌های دولتی (حاکمیتی) غیرمشمول قانون و بخش‌های غیردولتی به نحو قابل توجهی کمتر است و عملاً تعادل و تناسب در این

زمینه وجود ندارد. میزان پرداخت‌ها در بخش دولتی به نحوی است که نقش و تأثیر خود را در حفظ و نگهداشت سرمایه‌های انسانی به خوبی ایفا نمی‌کند. از سوی دیگر برانگیزاننده و مشوق و محرک افراد به کار و تلاش بیشتر، کارآیی افزون‌تر و ارائه خدمات با کیفیت‌تر نیست و کیفیت زندگی کاری کارکنان را تأمین نمی‌کند. این امر سبب شده است که نیروهای متخصص و کارآمد به تدریج جذب دستگاه‌های دولتی (حاکمیتی) غیرمشمول قانون یا بخش غیردولتی شوند. یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان می‌دارد:

چنانچه نظام حقوق و دستمزد قانون مدیریت در میدان رقابت از حریفان خود عقب بماند آثار مرئی ولی نامطلوب آن کلیه شئون دستگاه دولت و زندگی مردم را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

امری که در حال حاضر نظام جبران خدمت این قانون با آن مواجه است و عملاً از ظرفیت لازم برای رقابت در این زمینه برخوردار نیست.

عدالت در پرداخت

یکی از اهداف اصلی هر نظام پرداختی، برقراری عدالت در پرداخت به کارکنان است. از منظر تساوی درون سازمانی به جهت اینکه همواره افزایش حقوق سالانه کارکنان دولت در مسابقه با نرخ تورم بازنده بوده است، عملاً پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد و پرداخت‌های تشویقی برای ترمیم حقوق و تکافوی هزینه‌های زندگی کارکنان مورد استفاده قرار می‌گیرد و در این صورت نمی‌توان انتظار عدالت در پرداخت را داشت زیرا مدیران عملاً ابزاری برای عدالت در پرداخت در اختیار نخواهند داشت. در همین رابطه مصاحبه‌شونده‌ای معتقد است:

پرداخت‌هایی مثل کارانه، پاداش، موارد خاص ... از محل درآمد اختصاصی و یا سایر منابع و همچنین از محل سایر هزینه‌ها باعث می‌شود دستگاه‌هایی که با لابی‌گری اقدام به افزایش تخصیص اعتبارات هزینه‌ای خود می‌کنند نسبت به سایر دستگاه‌های اجرایی مزایای بیشتری دریافت نموده و ... این امر موجب بی‌عدالتی در پرداخت‌ها و از بین رفتن اعتماد ملی می‌گردد.

از منظر تساوی برون سازمانی به جهت وجود حفره‌های قانونی، مجوزهای قانونی خارج از نظام پرداخت، استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایا و

همچنین خروج دستگاه‌های اجرایی از دامنه شمول قانون مدیریت خدمات کشوری به ویژه دستگاه‌هایی که از توان مالی بیشتری برخوردارند، تحقق عدالت در پرداخت را با چالش‌های جدی مواجه کرده است.

حداکثر حقوق و مزایای قابل پرداخت

براساس تبصره ماده (۷۶) قانون مدیریت خدمات کشوری سقف حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر نباید از (۷) برابر حداقل حقوق ثابت و فوق‌العاده‌های مستمر تجاوز کند. اگرچه این تبصره میزان حداقل و حداکثر حقوق کلیه شاغلین اعم از کارکنان، مدیران ارشد اجرایی و مقامات را مشخص می‌کند لکن صرفاً در مقام تعیین سقف حقوق ثابت و مزایای مستمر است و آنچه عملاً در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی زمینه پرداخت‌های غیرمعارف را فراهم کرده است پرداخت‌های غیرمستمر است که بعضاً به صورت مستمر (ماهانه) پرداخت می‌شوند. به اعتقاد یکی از مصاحبه‌شوندگان:

تبصره ماده (۷۶) این قانون محل تفسیرهای اجرایی مختلف را فراهم نموده است و اغلب دستگاه‌های اجرایی که دارای مقررات خاص پرداخت می‌باشند خود را در دامنه شمول این تبصره قلمداد نکرده و از اجرای آن استنکاف می‌کنند.

لذا از جمله نقاط ضعف اصلی قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر در زمینه جبران خدمت در بخش دولتی، عدم تعیین سقف پرداخت حقوق و مزایا در مورد کلیه گروه‌های مختلف حقوق بگیر است. این ابهامات قانونی و موارد متعدد مستثنی شدن از دامنه شمول قوانین عمومی در کنار عدم شفافیت در ساختار مالی و حقوقی بسیاری از دستگاه‌های اجرایی سبب شده است که موضوع حقوق مقامات و مدیران عالی به یکی از چالشی‌ترین مسائل بخش عمومی ایران تبدیل شود. در همین حال نتایج مطالعه تطبیقی و مقایسه آن با وضعیت ایران نشان از آن دارد که در حال حاضر هیچگونه رابطه منطقی و معناداری بین حقوق کارکنان با مدیران ارشد اجرایی کشور وجود ندارد و در این زمینه شاهد بی‌عدالتی و تبعیض هستیم.

سیستم ارزشیابی مشاغل

نظام‌های امتیازی پرداخت حقوق و مزایا در محیط‌هایی که مشتمل بر تعداد کثیر سازمان‌ها، جمعیت زیاد کارکنان، تنوع مشاغل بسیار و تفاوت زیاد شرایط و اوضاع

محیط کار می‌باشند، به‌نحو مطلوب پاسخگو نیست و در نهایت به نظام‌های درجه‌بندی یا رتبه‌بندی ختم می‌شود. تجارب حاصل از اجرای نظام‌های ارزشیابی امتیازی در سنوات گذشته صحت این نظریه را تأیید می‌کند. مصاحبه شونده‌ای بیان می‌دارد:

اعمال نظام‌های امتیازی، مستلزم شناخت مطلوب کمیت‌ها و کیفیت‌ها و تبدیل آنها به کمیت‌های ریاضی (امتیاز) قابل احتساب است، این نظام‌ها در سازمان‌های کوچک با تنوع شغلی نه چندان زیاد، مراجع تصمیم‌گیری محدود و به‌ویژه در محیط‌های صنعتی قابلیت اجرای بیشتری دارند.

فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری برای ارزشیابی شغل، شاغل و فوق‌العاده‌ها، امتیازهایی را پیش‌بینی کرده است که با توجه به ساختار و تغییرات مستمر تشکیلات دستگاه‌های اجرایی و تنوع مشاغل در بخش عمومی ایران، نتایج مطلوب را تأمین نخواهد ساخت.

عوامل زمینه‌ای

ساختارهای تخصصی نظام اداری در دولت و پارلمان

تغییرات مکرر در ساختار سازمان اداری و استخدامی کشور و تضعیف آن و به‌ویژه بر هم زدن ساختار نظارت‌کننده بر بودجه و مجامع عمومی بنگاه‌های دولتی در سازمان برنامه و بودجه کشور یکی از دلایل حاد شدن مسائل مربوط به پرداخت‌های غیرمتعارف به‌ویژه در حوزه شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی است. در برخی از موارد تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران یا مصوبات سایر مراجع دولتی همانند شوراها، عالی، شوراها، مجامع عمومی، هیئت‌های امنای موجب بروز مشکل شده است. یکی از مصاحبه‌شوندگان بر این عقیده است که:

در صورت عملکرد مناسب مراجعی مانند سازمان اداری و استخدامی، سازمان برنامه و بودجه کشور، شورای حقوق و دستمزد، وزارت امور اقتصادی و دارایی، هیات تطبیق مصوبات دولت، واحدهای بازرسی، هیئت وزیران و عملکرد مناسب دیحسابی‌ها، یقیناً احتمال بروز این وضعیت کاهش می‌یافت.

تحلیل نتایج مصاحبه‌ها حکایت از آن دارد که اکثر مصاحبه‌شوندگان بر این موضوع اتفاق نظر دارند که سازمان‌های متولی جبران خدمت در کشور در سطح قوای سه‌گانه در بسیاری از موارد از ضعف در ساختارهای قانونی، مالی و مدیریتی رنج می‌برند که در تشدید نابسامانی حقوق در بخش دولتی ایران تأثیرگذار بوده‌اند.

نظارت و شفافیت در اطلاعات

نهادهای نظارتی کشور فاقد یک سازوکار کارآمد برای اعمال نظارت بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی در زمینه پرداخت حقوق و مزایا به مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی همانند سازوکارهایی که در رابطه با شفافیت مالی وجود دارد، هستند و کماکان از طریق گزارش‌گیری‌های سنتی عمل می‌کنند. عدم نظارت‌ها به صورت الکترونیکی و یکپارچه سبب شده است که نظارت‌ها به صورت دقیق صورت نپذیرد. علیرغم وجود ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مبنی بر استقرار سامانه ثبت حقوق و مزایا، لکن مدیران و ذیحسابان انگیزه کافی برای ثبت اطلاعات در این سامانه را ندارند و برخی از دستگاه‌ها نیز از این مهم تاکنون سرباز زده‌اند و اطلاعات مربوط به کارکنان خود را در این سامانه قرار نمی‌دهند. همچنین در درون دستگاه‌های اجرایی، سازوکار نظارتی، ضعیف است. برخی مصاحبه‌شوندگان بر این عقیده‌اند که:

مسئولین و ذیحسابان دستگاه‌های اجرایی به وظایف خود به طور دقیق عمل نمی‌کنند و لذا شاهد پرداخت‌های خارج از قانون در بعضی از دستگاه‌های اجرایی هستیم. در دستگاه‌هایی هم که ذیحساب وجود ندارد، این قانون‌گریزی به مقدار بیشتری نمود دارد.

خزانه‌داری کل کشور در خصوص کارکنان قراردادی و همچنین پرداخت‌های غیرمستمر کارکنان رسمی و پیمانی دستگاه‌های اجرایی که عمدتاً بخش قابل توجهی از حقوق و مزایای کارکنان را شامل می‌شود به دلیل پرداخت از محل سایر هزینه‌ها و یا از محل درآمد اختصاصی و ... اطلاعات دقیق و شفافی ندارد. همچنین در مورد دستگاه‌هایی نظیر شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، و نهادهای نظامی، انتظامی و امنیتی که مشمول شیوه‌نامه اجرایی نیستند به دلیل عدم دسترسی به اطلاعات این دستگاه‌ها، آمار دقیق و شفافی وجود ندارد. نظام مالیاتی کشور نیز آنگونه که باید از توانایی لازم برای کنترل کمیت در حقوق و مزایای افراد و از سوی دیگر کمک به شفافیت در پرداخت‌ها برخوردار نیست. در حالی که یک نظام مالیاتی کارآمد می‌تواند عامل تعدیل‌گر درآمدهای غیرمعارف و ایجاد شفافیت در بخش عمومی کشور باشد.

نظام قانونگذاری

در ساختار جمهوری اسلامی ایران علاوه بر مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی که وظیفه قاعده‌گذاری در حوزه فرهنگ را برعهده دارد در برخی موارد اقدام به قانونگذاری در حوزه نظام اداری کشور می‌کند. چنین امری سبب شده است که تعداد دستگاه‌های اجرایی مستثنا شده از قوانین استخدامی گسترش یابد. در همین حال مصاحبه شونده‌ای بیان می‌دارد:

روند شیوه کار و دستورگذاری هیات رئیسه مجلس شورای اسلامی در رابطه با طرح‌ها و لوایح با موضوع اداری و استخدامی به نحوی است که این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌هایی غیر از کمیسیون اجتماعی واگذار شود و این کمیسیون‌ها بدون نگاه جامع و تخصصی به مقوله نظام اداری دستگاه‌های اجرایی را از دامنه شمول قوانین عمومی خارج نمایند.

نتایج بررسی‌ها حکایت از آن دارد که تقریباً تمام دستگاه‌هایی که از شمول قوانین عمومی از جمله قانون مدیریت خدمات کشوری خارج شده‌اند در کمیسیون غیر از کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی مورد تصمیم‌گیری قرار گرفته‌اند.

نظام بودجه‌ریزی

در حال حاضر بودجه سنواتی کشور به اصلی‌ترین سؤالات نظیر اینکه دولت سالانه چه میزان اعتبار بابت حقوق و مزایای کارکنان تخصیص می‌دهد یا هزینه می‌کند، پاسخ نمی‌دهد. اعتبارات مربوط به نهادهای امنیتی، نظامی و انتظامی تحت عنوان سایر درج می‌گردد که اطلاع دقیقی از میزان آن در دسترس نیست. برخی از دستگاه‌های اجرایی از درآمدهای اختصاصی برخوردارند که در بسیاری از موارد برای پرداخت حقوق و مزایا و پاداش و کمک‌های رفاهی هزینه می‌کنند. یکی از مصاحبه‌شوندگان بیان می‌دارد که:

بودجه‌های خارج از شمول مصیبت دیگری در پرداخت‌های غیرقانونی است. بودجه‌های عمرانی نیز بعضاً مورد دستبرد قرار می‌گیرد و نظارت دقیقی بر آن اعمال نمی‌شود.

اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای کارکنان شرکت‌ها، بانک‌ها و موسسات انتفاعی وابسته به دولت، در بودجه سنواتی درج نمی‌گردد و اعتبارات مربوط به حقوق کارکنان و مدیران برخی از موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز از شفافیت لازم برخوردار نیست.

نظام مدیریت عملکرد و شایستگی

نظام مدیریت عملکرد از جمله مولفه‌های اصلی و تاثیرگذار بر نظام‌های جبران خدمت تلقی می‌شود که می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد در برقراری عدالت و پرداخت مبتنی بر شایستگی مورد استفاده قرار گیرد. یکی از مصاحبه‌شوندگان معتقد است:

ضعف در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نظارت سازمان در این خصوص سبب شده است که کمتر شاهد پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد در دستگاه‌های دولتی باشیم.

متأسفانه علیرغم گذشت نزدیک به ۱۲ سال از اجرای قانون مدیریت خدمات کشوری شاهد آن هستیم که هنوز اقدامی در زمینه طراحی نظام مدیریت عملکرد موضوع فصل یازدهم این قانون صورت نپذیرفته است و عملاً نظام مدون و جامعی برای سنجش و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی وجود ندارد مگر در مواردی که خود دستگاه‌ها اقدام به طراحی این نظام کرده باشند. چنین امری سبب شده است که عملاً پرداخت‌های مبتنی بر عملکرد به صورت سلیقه‌ای و خارج از قواعد مورد نظر قانونگذار و بدون توجه به شایستگی افراد صورت پذیرد.

حاکمیت قانون

گزارش سنوات گذشته نهادهای نظارتی نشان از آن دارد که دستگاه‌های اجرایی به ویژه دستگاه‌هایی که از شمول قوانین عمومی مستثنی شده‌اند چندان پایبندی به قوانین و مقررات نداشته و تحت عناوین مختلف اقدام به پرداخت‌های خارج از قاعده به مدیران و کارکنان خود داشته‌اند و نهادهای ناظر نیز از ابزار لازم برای رصد و مواجهه قانونی با این مسئله برخوردار نبوده‌اند. نقش کلیدی شورای حقوق و دستمزد موضوع ماده (۷۴) قانون مدیریت خدمات کشوری از سوی دستگاه‌های اجرایی جدی گرفته نمی‌شود و علیرغم استتکاف دستگاه‌ها در رابطه با تکالیف خود در قبال این شورا، اما هیچ‌گاه دستگاه‌های نظارتی واکنشی به این مسئله نشان نداده‌اند. مصاحبه‌شونده‌ای معتقد است:

ساختار شورا برای انجام تکالیف قانونی آن مناسب نیست و نهاد راهبری کننده و تمسیت کننده نظام و مدیریت حقوق و دستمزد بخش عمومی باید مقتدرتر، ساختمان‌دتر و مستعدتر برای اداره یک امر کثیرالابعاد و چند وجهی^{۳۱} و غامض همچون حقوق و دستمزد باشد.

نقش بالقوه تأثیرگذار شورای حقوق و دستمزد نیز در سازمان اداری و استخدامی کشور مورد تأکید قرار نگرفته و این امر سبب شده که دستگاه‌های اجرایی نیز به سادگی از کنار این حکم قانونی و التزام آور عبور کنند و به هر میزان که منابع مالی در اختیار داشته باشند، آیین‌نامه مناسب پرداخت آن را نیز تنظیم و اجرا کنند.

نتیجه‌گیری و بحث

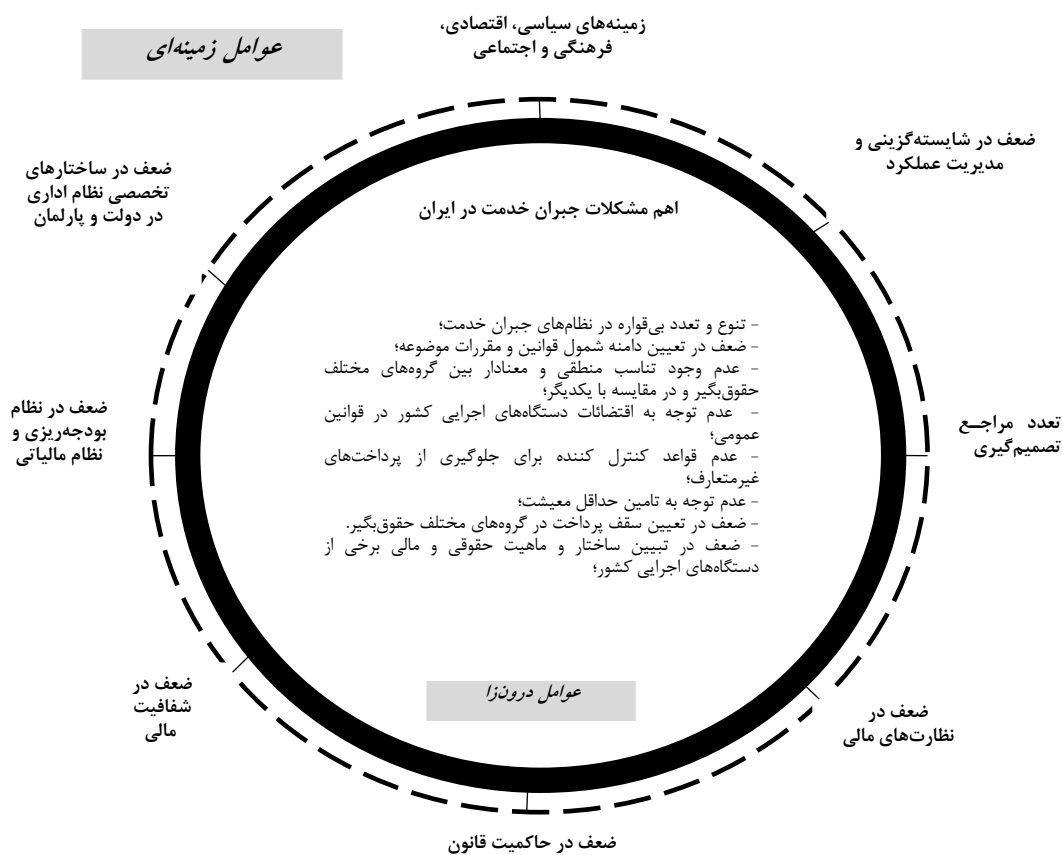
در این تحقیق، نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران با تکیه بر قرائت رسمی - قانونی، توصیفی - استقرایی، و مقایسه‌ای - تاریخی نظریه نهادی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج یافته‌ها، مطالعات تطبیقی و دیدگاه خبرگان که با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون انجام شده است، نشان از آن دارد که نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران با چالش‌های متعددی مواجه است که ضرورت اصلاح این نظام و در عین حال اتخاذ راهکارهای مناسب برای اصلاح سایر نظام‌ها و نهادهای موثر بر این نظام را ایجاب می‌کند.

نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که بیش از ۵۰ نوع نظام پرداخت در بخش دولتی ایران وجود دارد؛ ضعف در ماهیت حقوقی برخی از دستگاه‌های اجرایی کشور؛ وجود مجوزهای پرداخت در سایر قوانین کشور؛ عدم ضمانت اجراهای مناسب و کارآمد؛ عدم وجود قواعد، ضوابط و معیارهای کنترل کننده رفتار مالی دستگاه‌های اجرایی در زمینه حقوق و مزایا؛ عدم تعیین سقف پرداختی‌ها که گریزگاه‌های لازم را برای سوء استفاده متخلفان فراهم کرده است؛ عدم تناسب و توازن در حقوق گروه‌های مختلف حقوق‌بگیر؛ ضعف‌های حاکم بر قانون مدیریت خدمات کشوری به عنوان قانون مادر، نظیر انتخاب روش امتیازی که مناسب جامعه کوچکی از کارکنان است؛ اجرای نامناسب قانون؛ عدم رعایت اقتضائات دستگاه‌های اجرایی؛ عدم توجه به حداقل معیشت کارکنان؛ پیش‌بینی عناصر حقوقی غیر متعارف برای تعیین حقوق و مزایای مدیران ارشد اجرایی و به ویژه مقامات عالی رتبه کشور (به عنوان مثال پرداخت اضافه‌کار، حق‌الترجمه، سختی کار، نوبت کاری)؛ زمینه لازم را برای عدم اجرای قانون و یا برخوردهای سلیقه‌ای در بسیاری از دستگاه‌های اجرایی کشور فراهم نموده است.

همچنین نتایج این تحقیق نشان از تاثیر عوامل زمینه‌ای در پرداخت‌های بخش

دولتی دارد: عدم شفافیت در اعتبارات مربوط به حقوق و مزایای شرکت‌ها، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی؛ استفاده از درآمدهای اختصاصی برای پرداخت حقوق و مزایا؛ ضعف در نظارت و شفافیت در پرداخت‌ها؛ ضعف در نظام‌های مدیریت عملکرد؛ ضعف در نظام شایستگی؛ ضعف در ساختارهای قانونی، مالی و مدیریتی نهادهای متولی امر؛ تعدد مراجع تصمیم‌گیری و ضعف در حاکمیت قانون، از دیگر عواملی است که تحت عنوان عوامل زمینه‌ای از آن‌ها یاد شد و جبران خدمت در بخش دولتی ایران را متأثر از خود ساخته است. در همین حال عوامل محیطی دیگری نظیر نظام سیاسی کشور از طریق تحمیل نظر در انتخاب مدیرانی که ممکن است از صلاحیت و شایستگی‌های لازم در زمینه‌های مورد نظر برخوردار نباشند؛ نظام اقتصادی ناکارآمد از طریق تحمیل فشار تورم بر معیشت کارکنان و عدم توان نظام‌های جبران خدمت در حفظ تعادل قدرت خرید کارکنان و زیرساخت‌های فرهنگی جامعه ایران که در برخی موارد بر مدار ملاحظه و اغماض، دلسوزی و گذشت، خویش و قوم پرستی^{۳۲} و فاصله قدرت شکل گرفته است و می‌تواند زمینه اهمال‌کاری، چشم‌پوشی چشم‌پوشی از خطاها و پرداخت‌های خارج از شایستگی و سلیقه‌ای را فراهم آورد، به طور غیر مستقیم بر نظام‌های جبران خدمت در کشور اثرگذارند. شکل ۲ اهم مشکلات فعلی نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران را به تصویر کشیده است.

این تحقیق در فرایند انجام با محدودیت‌هایی نیز مواجه گردید که از جمله می‌توان به دشواری در دسترسی به اسناد و مدارک مرتبط با رویه‌های رسمی نظام جبران خدمت کارکنان در سایر کشورها و داده‌های معتبر در ۸ کشور مورد مطالعه اشاره کرد. از دیگر محدودیت‌های این تحقیق می‌توان به مشکلات مربوط به انجام مصاحبه با خبرگان اجرایی نظیر عدم همکاری مدیران برخی از دستگاه‌های اجرایی در انجام مصاحبه، ملاحظه در پاسخگویی به برخی از سئوالات و جهت‌دار بودن آن‌ها به جهت مسئولیت افراد در سازمان‌های ذیربط، انحراف در مسیر مصاحبه، مشغله زیاد مصاحبه شوندگان در برخی از موارد که بعضاً زمان کافی را در اختیار محقق قرار ندادند، اشاره کرد.



شکل ۲. عوامل موثر بر جبران خدمت در بخش دولتی ایران (ماخذ: برگرفته از نتایج و یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۸)

محقق بر این عقیده است که نتایج تحقیق حاضر می‌تواند یافته‌های لازم برای طراحی مدل مطلوب جبران خدمت در بخش دولتی ایران را فراهم سازد و تا حدود زیادی مشکلات حاکم بر نظام جبران خدمت در بخش دولتی ایران را حل کند. این مطالعه را می‌توان با مطالعات دیگری همچون «بررسی ساختار و ماهیت نهاد تخصصی نظام‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران: این تحقیق باید بتواند نقش‌ها، مسئولیت‌ها، راهبردها و ماموریت‌ها و از سوی دیگر ساختار حقوقی و مدیریتی نهاد تخصصی جبران خدمت در ایران را تبیین کند»، «امکان‌سنجی ایجاد حساب متمرکز

خزانه در ایران: این تحقیق باید بتواند موانع و سازوکارهای لازم برای ایجاد شفافیت در اطلاعات مربوط به پرداخت‌های مربوط به حقوق و مزایا و اعتبارات بخش عمومی (دولتی) در ایران را تبیین کند»، و «طراحی مدل مطلوب جبران خدمت در بخش دولتی ایران»، تکمیل کرد.

امید است که پژوهش‌های مربوط به جبران خدمت در بخش دولتی ایران تداوم یابد.

پی‌نوشت‌ها

1. Compensation System
2. Pynes
3. Heneman
4. Koss
5. Cardona
۶. برزیل، شیلی، اندونزی، کره، مالزی، فیلیپین، روسیه و تایلند
7. Organisation for Economic Cooperation and Development
8. Public sector employer council secretariat, 2019, B.C. Public Sector Executive Compensation Disclosure Guidelines
9. public sector compensation transparency act, 2016
10. Bruni
11. Bertok
12. Mergel
13. Public Expenditure and Financial Accountability
14. Open Government Partnership
15. Global Partnership for Social Accountability
16. Global Initiative for Fiscal Transparency
17. The Global Movement for Budget Transparency, Accountability and Participation
18. WBI's Open Government initiative
19. Public Finance Management
20. Public financial management information system
21. Gross income
۲۲. منظور از عوامل زمینه‌ای عوامل محیطی است که بر نظام‌های جبران خدمت موثرند و می‌توانند بر کارآمدی یا ناکارآمدی این نظام‌ها اثرگذار باشند.
23. Legal-Political System
24. Human Capital
25. Economical System
26. Cross Sectional
27. Braun and Clarke
۲۸. برای اطلاعات بیشتر به رساله دکتری تحت عنوان نارسایی‌های جبران خدمت در بخش دولتی ایران (مطالعه‌ای تطبیقی با رویکرد نهادگرایی) واحد علوم و تحقیقات نگارش محمدرضا مالکی سال ۱۳۹۸ مراجعه شود. در این رساله تنوع نظام‌های پرداخت در کشور با ذکر قوانین موضوعه به تفصیل مورد بررسی قرار گرفته است.

۲۹. این مطالعه با بهره‌گیری از مصوبه‌های قانونی کشورهای مورد مطالعه، مقالات و نشریات معتبر، مقالات و داده‌هایی از دفاتر آماری سازمان‌های اقتصادی معروف از قبیل سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، صندوق بین‌المللی پول (IMF) و بانک جهانی (WB)، سایت‌های معتبر در زمینه گردآوری داده‌های کمی و عددی مربوط به حقوق و مزایای کارکنان، مدیران و مقامات کشورهای مورد مطالعه و منابعی همچون کتاب راهنمای بین‌المللی اصلاح بخش عمومی انجام شده است.

30. Price level ratio of PPP conversion factor (GDP) to market exchange rate

31. Crust- Cutting Issue

32. Nepotism

منابع

آتش‌بار، توحید، (۱۳۹۵)، قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان (۱). مروری بر تجارب برخی کشورها در شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۹۸۰

خلیل‌نژاد، شهرام، (۱۳۸۶)، انواع پرداخت‌های تشویقی، ماهنامه تدبیر. شماره ۱۸۲. رودس، آر، ای، دلیو، (۱۳۸۴)، رهیافت نهادی در روش و نظریه در علوم سیاسی، ویراسته دیوید مارش و جری استوکر، ترجمه امیرمحمد یوسفی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی چاپ دوم. سیدجوادی، سیدرضا. (۱۳۷۸)، جبران خدمات، نشریه دانش مدیریت، ش ۴۵. صراف، اخوان، آراسته، مجید، (۱۳۸۵)، آسیب‌شناسی نظام‌های مدیریت حقوق و دستمزد، نشریه مدیریت، شماره ۱۰۷-۱۰۸.

عابدی جعفری، حسن، تسلیمی، محمدسعید، فقیهی، ابوالحسن، شیخ‌زاده، محمد، (۱۳۹۰)، تحلیل مضمون و شبکه مشامین: روشی ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی، نشریه اندیشه راهبردی (اندیشه مدیریت)، شماره ۲.

عباس‌پور، عباس، (۱۳۸۸)، مدیریت منابع انسانی پیشرفته: رویکردها، فرایندها و کارکردها، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

مالکی، محمدرضا، ناظمی، حامد، زمانی، رضا، و همکاران (۱۳۹۵)، نکاتی پیرامون نظام پرداخت حقوق و مزایای مدیران در بخش عمومی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۹۹۳. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۷)، بررسی لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور، تحلیلی بر اعتبارات جبران خدمت کارکنان و رفاه اجتماعی، شماره مسلسل ۱۵۴۶۴.

Abdelhamid, D. and Baradei, L.E. (2010). Reforming the pay system for government employees in Egypt. *Internationa Public management Review*. Vol.11. No.3, 59-88.

Bertok, J. (2002). Public sector transparency and accountability: making it happen. OECD.

Braun, V. and Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology* 3 (2): 77-101.

- Bruni, p. (2017). The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi- Public Sector across the European Union. *European Institute of Public Administration*. <https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/10/>.
- Cardona, L. (2007). Performance Related Pay in the Public Service In OECD and EU Member States. *SIGMA Support for Improvement in Governance and Management*. <http://www.sigmaweb.org/publications/38690351.pdf>
- Goldfinch F.S. and Wallis L. Joe, (2009), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA,
- Organisation for Economic Cooperation and Development, (2005) *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, OECD: Paris
- Heneman, R. L. (1992). *Addison-Wesley series on managing human resources. Merit pay: Linking pay increases to performance ratings*. Reading, MA, US: *Addison-Wesley/Addison Wesley Longman*.
- IMF. (2016). case studies on managing government compensation and employment: institution, policies, and reform challenges. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/PP5043> .
- Koss. S. (2008). solving compensation puzzle, society for human resource management.
- Mergel, I. (2012). *Social media in the public sector: A guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. John Wiley & Sons.
- newzeland government, (2017), Senior Pay Report, Including Chief Executive Remuneration Disclosure 2016/17
- National Public Service Act (Act No.120 of October 21, 1947 as amended up to Act No.42 of (2012), available at: [/wipo.int/en/text/338221](http://wipo.int/en/text/338221)
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).(2005). Performanc related Pay Policies for Government Employees. <http://www.oecd.org/mena/governance/37497581.pdf>.
- Public sector employer council secretariat*, 2019, B.C. Public Sector Executive Compensation Disclosure Guidelines
- Pynes, JE. (2009). *Human Resources Management For Public and Nonprofit Organizations*. Jossey – Bass, 3th Edition.
- Suk Kim Pan (2014), *Performance Appraisal and Performance-Related Pay in Government*.
- world bank. (2014). Pay Flexibility and Government Performance A Multicountry Study. <https://www.worldbank.org>.
- <http://www.usatoday.com/story/news/politics/2014/05/04/federal-employee-bonuses/8708305/>
- <https://www.un.org/ecosoc/en/home>
- <https://www.gov.uk/government/news/pay-transparency-in-the-public-sector>

https://www.gov.sg/~sgpcmedia/media_releases/pmo-sd/press_release/P-20180301-1/attachment.

<https://timep.org/commentary/analysis/radical-maximum-wage-in-egypt-who-pays-the-bill/>

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/eropa/unpan016238.pdf>

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service>

<https://www.statista.com/statistics/285150/average-uk-civil-service-salary-by-responsibility-level-and-gender/>

<http://eur.faxconvert.com/usd>

<https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPPC.RF>

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31710-2004May16.html>

Deficiencies of public sector compensation in Iran

Mohamad Reza Maleki

Abolhasan Faghihi

Naser Mirsepasi

Abstract

This article aimed at examining the deficiencies of compensation system in Iran's Public Sector. The main question is: "what deficiencies the Iranian Public Sector compensation system are facing?" To answer this question, we began an exploratory studies including; the review of the literature, the analysis of archival data on formal governmental institutions, as well as the laws and regulations followed by a comparison of practices in several countries. In this qualitative cross-sectional study, data was collected through field observation, the government documents and archive materials and semi-structured interviews. To proceed this pathological study, we selected interviewees from Iranian political and administrative experts who were selected based on a purposive and snowball sampling approach. A thematic analysis was used for interpretation of interviews. The study results indicate that the compensation system of Iran's Public Sector, in addition to structural deficiencies, suffer from a number of Contextual factors; unclear budgeting system, inadequate taxation system, weak performance management system, demerit system, multiple paralleled decision-making authorities, weak transparency and monitoring, a deformed diversification of compensation orderliness, weakness in managerial, financial and legal structures of governmental agencies and weak legal nature of certain executive agencies.

Keywords: Deficiency of compensation, compensation system, governmental institutions, contextual factors, Civil Service Act, thematic analysis.